

CAPÍTULO II

Las empresas industriales y mercantiles

1. Minas y ferrerías

§ 49. La propiedad del Estado en minas, salinas y ferrerías se debe, conforme hemos expuesto, en parte a las antiguas relaciones jurídicas, la regalía minera y los derechos de reserva del Estado sobre las tierras, y en parte a la propiedad privada del Estado. Una vez que la nueva legislación minera, con escasas excepciones, ha establecido el principio de libertad, esto es, permite a todo el mundo la investigación y obtención de minerales, el Estado sólo puede adquirir las minas, por lo general, del mismo modo que podría hacerlo un particular. No obstante, la moderna legislación minera ha establecido de nuevo esenciales limitaciones al llamado principio de investigación minera por lo que respecta a determinados minerales importantes (carbón de piedra, sal, potasa, etc.).

Hasta hace unos decenios se ha discutido también a este respecto la cuestión de la *conservación* o la *enajenación* de las minas en poder del Estado. En pro de la enajenación se decía que los productos netos eran difíciles de calcular, la mayor parte de las veces, siendo muy fluctuantes, por lo que implican un elemento de inseguridad en el presupuesto, y además, que la explotación de las minas lleva anejas dificultades técnicas y mercantiles que es más fácil que pueda vencerlas el espíritu privado de empresa. En pro de la conservación de las minas se hacía valer, principalmente, el tratarse de la colocación de grandes capitales cuyo valor es difícil de precisar y el que la explotación ha de hacerse según determinadas normas, por lo cual puede ser perfectamente dirigida por los funcionarios. Las oscilaciones en la rentabilidad de estas empresas, que ciertamente son importantes, pueden evitarse constituyendo fondos de nivelación. Además, hay que tener en cuenta que las más importantes minas del Estado suministran minerales que tienen extraordinaria importancia ya para las propias empresas públicas, ya para la satisfacción de necesidades primordiales a la población, tales como carbón, sal y potasa. En estos casos se recomienda la conservación de estas minas en poder del Estado por consideraciones de orden económico.

La exagerada competencia de las empresas privadas puede ser tan perjudicial para la obtención de estos minerales como el encarecimiento artificial de estos productos por la formación de cartells. Teniendo en cuenta estos puntos de vista se ha formulado recientemente el principio de la nacionalización de las minas de carbón, y por motivos análogos las de potasa, o al menos la intervención directa del Estado sobre estas minas en defensa de los intereses generales.

La *administración* de las minas en poder del Estado sólo puede hacerse por explotación directa. Los demás sistemas de administración están en contraposición con la naturaleza de la mina.

Varios Estados alemanes tienen extensas propiedades mineras.

En el año 1909 había en el *imperio alemán* 309 minas de carbón en explotación con una producción de 149 millones de toneladas, de las cuales, 27, minas con una producción de 20,5 millones de toneladas, se hallaban en poder del Estado. El valor de esa producción para los Estados fué de 235 millones de marcos. Hay que añadir aún a esas cifras las salinas y otras minas. El producto total bruto de las minas en poder de los Estados alemanes fué en 1913 de 386 millones de marcos y de 28 millones neto (de los cuales, Prusia 334,8 y 23,5, respectivamente).

Pueden citarse también a este respecto los *establecimientos balnearios* en poder del Estado. Prusia tiene 4, Baviera 4, Hessen 2, Wurtemberg y Sajonia 1, etc. Unas veces se explotan por propia administración, otras veces se arriendan.

España. — La ley de minería de 6 de julio de 1859 reservó al Estado determinadas minas, habiéndose enajenado después algunas, entre las cuales merecen citarse las de cobre de Riotinto (1872). Actualmente pertenecen al Estado en propiedad privada: las de azogue de Almadén y Almadenejos (Ciudad Real), la de plomo de Arrayanes (Jaén), la de hierro en Castañedo (Oviedo), azufre de Benamaurel (Granada), de grafito en Marbella (Málaga), de hierro en Alturrandieta (Navarra); las salinas de Torreveja y la Mata (Alicante), de Manuel (Valencia) y de Sástago (Zaragoza).

La única mina de importancia es la de Almadén, explotada directamente por la Hacienda desde 1645. La ley de autorizaciones de 23 de diciembre de 1916 modificó esencialmente el régimen y administración de estas minas que se encomendó a un Consejo de Administración cuyas funciones determina el Reglamento de 7 de octubre de 1918, derogado por el de 14 de agosto de 1924, y R. D. de 21 de diciembre de 1921. El servicio de venta en comisión del azogue estuvo últimamente adjudicado por diez años a la casa Rothschild (contrato de 23 de agosto de 1911), pero en virtud de la ley citada se realiza ahora la venta por gestión directa del Estado. Los ingresos se presupuestaron el año 1922 en 2 millones de pesetas.

Las de plomo de Arrayanes estuvieron últimamente arrendadas a la Sociedad plomífera española que en 1907 logró la rescisión del contrato. Declarada estéril, se han hecho después costosas labores de investigación.

Rinden beneficios al Tesoro las Salinas de Torrevieja y la Mata. En 1922 expiraba el contrato con la Compañía arrendataria, la cual abonaba un canon fijo de 630.000 pesetas más el 80 por 100 de los productos líquidos, pero sin producir por este concepto ingreso alguno para el Tesoro. La ley de 12 de julio de 1921 autorizó al ministro para encomendar al Consejo de Administración de las minas de Almadén y Arrayanes el régimen y explotación de las demás minas y salinas del Estado.

En 1923-24 se presupuestaron los productos de las salinas de Torrevieja y minas de Almadén y Linares en 3.262.603 pesetas y la recaudación efectiva por esos conceptos fué de 4.405.297 pesetas. El Estado obtiene, además, de las minas otros ingresos por los llamados impuestos mineros.

2. Explotaciones industriales, bancos y loterías

§ 50. 1. El origen de las *explotaciones industriales* por parte del Estado se debió muchas veces al deseo del despotismo ilustrado de crear instituciones modelo para fomentar el desarrollo de la industria, y también a la satisfacción de las necesidades de la corte. Así ocurrió con las manufacturas de tejidos, tapioces, porcelanas, etc. Otras explotaciones se destinan a la producción de aquellos artículos que solamente se consumen por el Estado, tales como armas, municiones, astilleros. Estas últimas no son objeto de consideración ante la Hacienda pública; y las primeras, por superfluas, han desaparecido poco a poco con el transcurso del tiempo.

De estas empresas, y en mayor grado de las propias empresas mercantiles, se puede decir lo que dijimos antes al hablar de los inconvenientes de la explotación por el Estado de las empresas en general. Las *imprentas* del Estado son una excepción, por los muchos impresos que el Estado necesita a los fines de su propia administración.

§ 51. 2. *Bancos de Estado*. — La cuestión de si el Estado ha de explotar por sí mismo negocios bancarios, es aún hoy objeto de controversia. Las numerosas operaciones bancarias que requieren los negocios de caja del Estado (prestación de pagos, percepción de ingresos, emisión de empréstitos, etc.) han hecho necesario desde muy antiguo una estrecha relación del Estado con los grandes establecimientos bancarios en forma que éstos atendiesen a los negocios bancarios del Estado mediante determi-

nada remuneración. Pero principalmente a causa de la creciente centralización e importancia de la *emisión de billetes* para la circulación monetaria del país se ha pensado si no sería mejor que el Estado atendiese por sí mismo al negocio de emisión de billetes. En favor del Banco nacional de emisión como banco de Estado se hace valer principalmente el que por este procedimiento se atenderían mejor las necesidades generales que no por un Banco privado administrado en interés de los accionistas, y además, que la ganancia procedente de la emisión de billetes se percibiría por el Estado. Se objeta en contra que el puro Banco de Estado no sería independiente en relación con la administración financiera del propio Estado y fácilmente podría colocarle el Estado en una situación apurada por la excesiva concesión de crédito al mismo; que no siempre sabría sobreponerse a las pretensiones egoístas de las mayorías parlamentarias; y, en fin, que su patrimonio en caso de una invasión enemiga estaría expuesto al secuestro. La experiencia de la época contemporánea es adecuada para hacer ver los peligros que podrían amenazar a un Banco de emisión de Estado en épocas de difícil situación política y financiera.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que los negocios de banca no son adecuados para ser explotados por el Estado, por tratarse de negocios que implican un gran riesgo y una rápida utilización de la coyuntura. Por el contrario, no hay ningún obstáculo técnico que se oponga a la explotación por el Estado de los negocios de depósito, de emisión — limitada a empréstitos del propio Estado; — de hipotecas y cajas de ahorros y otros negocios corrientes de banca. De hecho existen Bancos de Estado que limitan sus negocios a los dichos, pero que no tienden a obtener lucro sino a satisfacer necesidades generales. Si el Estado debe explotar o no tales negocios es cuestión cuya resolución depende de consideraciones económicas y de las necesidades del momento.

Algunos *Estados alemanes* tienen puros Bancos de Estado. Así *Prusia*, con su Banco nacional que hasta hace poco llevaba el nombre de *Seehandlung*. Fué fundado en 1772 por Federico el Grande para fomentar el comercio exterior. Emite los títulos de deuda del Estado y explota los negocios bancarios de letras, lombardos y otros. La renta neta en 1913 ascendió a 7,7 millones de marcos. *Baviera* posee también un Banco de Estado (desde 1920 en Munich, antes en Nuremberg), con el fin principal de fomentar la agricultura, la industria y el comercio por medio del préstamo. La mitad de las ganancias se destinan a aumentar el fondo de reserva, la otra mitad la percibe el Estado como renta del Banco una vez deducidos los derechos o primas accesorios para los funcionarios del

Banco y los intereses del capital de fundación. Esa renta neta ascendió en 1913 a 4,2 millones de marcos. Ninguno de estos bancos se ocupa para nada en la emisión de billetes.

El *Banco Imperial alemán*, dotado del privilegio de emisión, procede del antiguo Banco prusiano (fundado en 1765) y sigue el llamado sistema mixto (capital privado y dirección por el Estado). Se rige por las leyes de 14 de marzo de 1875 y novelas de 18 de diciembre de 1889, 7 de junio de 1899 y 1.º de junio de 1909. El capital fundacional de 120 millones, ahora de 180, es exclusivamente privado y el gobierno y administración del Banco está sólo reservado a funcionarios del imperio. Como compensación al privilegio de emisión cuida el Banco de los negocios de caja del imperio y le da a éste una parte de las ganancias; las tres cuartas partes de éstas, después de pagar el 3,5 por 100 al accionista o tenedor de una participación y de destinar el 10 por 100 del resto al fondo de reserva. El contingente de emisión libre de impuestos es de 550 millones, cifra que se eleva a 750 millones en los días finales de trimestre. Los ingresos se calcularon para 1907 en 40 millones, para 1913 en 34 y para 1914 sólo en 18,3. En 1921 la ganancia total fué de 9.777,7 millones de marcos, de los cuales hay que deducir por gastos de administración, pérdidas, etc., 9.712,9 millones (incluidos un impuesto de 500 millones). La ganancia neta fué, pues, de 64,9 millones, de los cuales correspondieron al imperio por su participación en las ganancias 40,95 millones.

El *Banco de Francia* tiene una organización análoga, puesto que el gobernador, los dos subgobernadores y los directores de sucursales se nombran por el Estado. Pero a cambio del privilegio sólo tiene la obligación de conceder al Estado préstamos sin interés hasta la cantidad de 100 millones de francos.

El Estado participa en la ganancia del *Banco de Inglaterra* con una cantidad que para el año de 1904 se presupuestó en 0,198 millones de libras.

Rusia tiene, desde 1860, un puro Banco de Estado. También existen en algunos cantones de *Suiza*. La emisión de billetes es función de la Federación.

España.— En España no existe Banco de Estado. El Banco de España tiene la exclusiva de la emisión de billetes, cuyo privilegio ha sido prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1946 por la ley bancaria actualmente en vigor de 29 de diciembre de 1921.

El capital del Banco pertenece a los particulares. El Estado se relaciona con el Instituto emisor por medio de un gobernador.

Las compensaciones por el privilegio de emisión que la ley establece a favor del Estado, son las siguientes: a) continuar disfrutando del anticipo sin interés por valor de 150 millones que el Banco hizo al Tesoro en 1891; b) subsistencia del préstamo de 100 millones representado por pagarés procedentes de Ultramar, devengando el interés del 2 por 100 sobre la cantidad no reembolsada; c) concesión de un crédito de teso-

rería hasta la cantidad de 350 millones que no devengará interés mientras el saldo a favor del Banco no exceda de 200 millones; y por el exceso pagará el Tesoro el 1 por 100 anual cuando persista sin interrupción más de seis meses, elevándose al 2 por 100 cuando dicho plazo exceda de nueve meses. Este crédito se aumentará automáticamente hasta el importe del 10 por 100 de los créditos anuales autorizados en el presupuesto de gastos del Estado desde que éstos rebasen la cifra de 3.500 millones; d) el Banco realizará gratuitamente el servicio de tesorería, así en España como en el extranjero; e) una participación en los beneficios en la siguiente forma: mientras el dividendo no exceda del 10 por 100 del valor nominal de las acciones, el Estado no percibirá sino los impuestos legalmente establecidos; si el dividendo excede de 10 y hasta el 11 por 100, el Estado percibirá el 5 por 100 de dicho exceso; sobre el exceso del 11 hasta el 12 por 100, percibirá el 10 por 100; sobre el exceso del 12 hasta el 13 por 100 el 15 por 100, y así sucesivamente aumenta en 5 por 100 la participación por cada tanto por ciento que aumente el beneficio hasta llegar al 50 por 100 sobre el exceso del 19 hasta el 20 por 100 de beneficio, y del remanente que resulte cuando las acciones hayan percibido un dividendo del 20 por 100 corresponderá al Estado el 52 por 100, bien entendido que a la cuota de cada grado se sumarán todas las cuotas de los grados anteriores.

El Banco detraerá cada año de los beneficios obtenidos la suma de 2 millones, aportándola a la reserva especial destinada a la posible intervención en el cambio internacional y a la regularidad del mercado monetario.

La participación del Estado en los beneficios del Banco fué en 1922 de 28 millones; en 1923, de 20,3 y en 1924, de 22,7.

El «Banco de la República» del Uruguay, que es el que tiene el privilegio de emisión, suele considerarse como Banco de Estado, pero es lo cierto que si al principio el Estado era el único accionista, pronto estuvieron también las acciones en poder de los particulares. El Estado participa en las ganancias del Banco como accionista que es. El presidente y los directores se nombran por el gobierno.

En 1912 se creó el «Banco de seguros del Estado» con el monopolio de todo género de negocios de seguros. Las reservas de este Instituto ascendieron al finalizar el ejercicio de 1925 a 7,3 millones de pesos.

En la Argentina, Chile, Brasil y Colombia, el Tesoro público emite directamente los billetes.

De los 112 Bancos existentes en la Argentina a fines de 1925, el «Banco de la Nación Argentina» es un Banco de Estado, pero no de emisión, sino de descuento y depósito. La «Caja de Conversión» interviene más directamente en la circulación fiduciaria del país. Desde 1915 funciona además en la Argentina la «Caja Nacional de Ahorro Postal».

En Colombia, el antiguo Banco Central o del Gobierno, se abrió nuevamente al público con el nombre de «Banco de la República», y se le concedió el privilegio de la emisión de billetes, pero al lado de éstos circulan los certificados del Tesoro y los bonos y certificados de Banco

En Méjico hay pluralidad de Bancos de emisión, controlados por el Estado. No existe Banco de Estado. El más importante, el «Banco Nacional de Méjico», fué reorganizado en 1925. En este año se hizo también una importante reforma monetaria sobre la base del patrón oro.

Bibliografía. — *E. Phlippovich von Philippsberg*, «Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung», Viena, 1885. — *E. Bove*, «Die finanzielle Heranziehung der Zentralnotenbanken durch den Staat in Europa», Leipzig, 1907.

Véase: *Raphael-Georges Levy*, «Banques d'émission et trésors publics», París, 1912. — *G. Subercaseaux* (Pr. de Economía de la Universidad de Chile), «Le papier-monnaie», París, 1920. — *L. Victor Paret*, «El Estado y el Banco de España», Madrid, 1921.

§ 52. 3. La *moneda* ha perdido actualmente en todos los Estados civilizados su carácter de regalía. La acuñación de la moneda se efectúa rigurosamente en la forma que determina la ley y las llamadas monedas principales o corrientes contienen el valor que en las mismas se indica. Como el Estado, por lo general, soporta el coste de la acuñación y funde y reacuña las monedas principales desvaloradas, no puede hablarse de una ganancia. Solamente por la acuñación de metal amonedable que los particulares pueden presentar a la Casa de la Moneda, perciben éstas en la mayor parte de los Estados un derecho o tasa, el llamado derecho de braceaje. En cambio, aun hoy percibe el Estado ganancias de importancia por la acuñación de las monedas divisionarias. Éstas, por tener limitada su fuerza de pago, pueden desvalorarse sin peligro para el tráfico. Además, el Estado, por lo que respecta a las monedas divisionarias que pueden ponerse en circulación, está ligado también a los preceptos de la ley y no hay que temer, por tanto, en tiempos normales el abuso de esta seductora fuente de ingresos.

Hasta el 31 de marzo de 1914 se obtuvo en Alemania una ganancia neta de 293,8 millones de marcos por la acuñación de monedas divisionarias, mientras que la ganancia por la acuñación de monedas de oro en igual período de cuarenta años fué de 6,8 millones, sin deducir los gastos de acuñación.

§ 53. 4. *Las loterías públicas.* — Entre los ingresos de carácter lucrativo se incluyen los que se obtienen por la explotación de loterías. Se distinguen dos clases de loterías, la *genovesa* o *de números* y la *de clases*. Lo fundamental de la primera consiste en que el Estado acepta apuestas de variable cuantía que hacen los jugadores a uno o varios números, con lo cual el Estado par-

ticipa en el juego. La ganancia que obtiene el Estado se debe a que la suma total de premios que otorga es mucho menor que la que corresponde según el cálculo de probabilidad. En la lotería de clases se otorgan un determinado número de premios, vendiéndose, a precios fijos, un determinado número de billetes y el Estado obtiene una ganancia porque sólo distribuye en premios una parte de las sumas jugadas, participando también en el juego por los billetes no vendidos. Cuantos más billetes se venden tanto mayores son los ingresos netos del Estado.

De los dos sistemas de lotería es más reprochable la de números. Admitiéndose aquí apuestas por cuantía ínfima se incita a participar en el juego a las clases menos acomodadas, se fomenta el azar y la superstición destruye el espíritu de ahorro. La lotería de clases ofrece menos reparos. Se dice en pro de ella que la innegable necesidad de los juegos de azar se mantiene dentro de ciertos límites y con beneficio para el fisco, que el juego se limita a las clases más acomodadas y no son de temer los demás peligros anejos a la lotería genovesa. En los países en que existe esta lotería desde largo tiempo se estima que su supresión es tanto menos adecuada cuanto que la pérdida de esos ingresos habría que compensarla por impuestos cuya elevación sería en extremo desagradable. No obstante, es seguro que las loterías de clase no son empresas financieras especialmente aptas para la explotación por el Estado. La explotación de los juegos de azar por el Estado está siempre en contradicción con su misión y naturaleza ética. Por la división de los billetes en mitad, cuartas partes y aun en décimos y por la compra de un billete entre varias personas se hace accesible también la lotería de clases a las personas menos acomodadas, con lo cual desaparece uno de los motivos fundamentales que se alegan para su justificación.

La lotería de números existe aún en Austria e Italia.

En Alemania existió la lotería de clases en una serie de Estados. Pero esto tenía para Prusia grandes inconvenientes, porque los peqñ Estados, para poder ofrecer premios de importancia, aumentaban el número de billetes, procurando su venta en otros Estados, principalmente en Prusia. Y así Prusia concertó tratados con varios Estados para que éstos suprimiesen sus propias loterías y no permitiesen en su territorio otra lotería que la prusiana. Así se formó para la lotería la comunidad de Prusia con varios Estados del sur de Alemania (Hessen, Turingia, Mecklemburg-Schwern, Lubeck, Mecklemburg-Strelitz, Reuss j. L. Oldenburg, Bremen, Braunschweig, Waldeck, Alsacia-Lorena), a la que en 1911 se unieron Baden y Wurtemberg y Baviera en 1912 Las

ganancias consisten en el descuento del 14 por 100 de los premios. Todos esos Estados participan en las ganancias. El producto bruto se calculaba para Prusia en 1914 en 196 millones. El neto en 12 millones. El imperio, por su parte, obtiene un ingreso de la lotería en forma de un impuesto del 20 por 100 sobre las ganancias del juego.

España.— Después de rigurosas prohibiciones del juego de azar se constituyeron en el siglo XIII las llamadas *tafurerías*. Desde 1763 se conoce en España la llamada lotería de números o primitiva, establecida al principio con fines benéficos y que fué abolida en 1862. Pero ya en 1811 se introdujo la lotería moderna, que es la que hoy se juega y que se hallaba ya establecida en Méjico desde 1769. Fernando VII la fomentó de un modo extraordinario. Se rige actualmente por la Instrucción de 25 de febrero de 1893. La legislación de contrabando y defraudación prohíbe la circulación y venta de billetes de rifas y loterías extranjeras. Se distribuye en premios el 70 por 100 del producto total de los billetes y el resto constituye la ganancia eventual del Estado. El producto neto que proporciona al Tesoro oscila actualmente alrededor de 150 millones de pesetas.

Bibliografía.— *Endemann*, «Beitraege zur Geschichte der Lotterie und zum heutigen Lotterierechte». Bonn, 1882.— *Warschauer*, «Die Zahlenlotterie in Preussen», Leipzig, 1885.— *Bajonski*, «Kritik und Reformen der deutschen Staatslotterien», Berlín, 1904.— *Koch*, «Geschichte des Lotteriewesens in Bayern», Munich, 1908.— *Nina*, «La teoría del lotto di State», Turín, 1905.

3. Instituciones de tráfico

§ 54. A. *Correos y telégrafos.*— La cuestión de si el correo ha de ser una institución pública, explotada por el Estado y sus funcionarios o de si debe abandonarse a una *empresa privada*, cuestión que dió lugar a frecuentes discusiones, aun a principios del siglo XIX, se ha decidido, por lo general, en el primer sentido, al menos por lo que respecta al tráfico de cartas y periódicos. Todo Estado medianamente organizado debe velar por la existencia de un servicio regular de correos en todo el país, en primer término para satisfacer sus propias necesidades de comunicación con sus propios funcionarios. Y parece natural hacer accesible esta institución al servicio de los particulares. En favor de la explotación del correo por el Estado se realza el hecho de que el ramo principal del correo, el tráfico de cartas y periódicos, exige para el cumplimiento de su misión una organización fija y uniforme, que se extienda sobre todo el territorio en forma que el tráfico se haga del modo más rápido e ininterrumpido que sea posible. La concentración de la explotación y, cuando impera

el sistema de ferrocarriles del Estado, la utilización de éstos llevan consigo una importante reducción de gastos en la administración del correo y consiguientemente en los precios del servicio. Todas estas ventajas sólo se pueden conseguir por la explotación monopolística, la cual conviene más que se halle en poder del Estado que no en manos de los particulares, pues el Estado, puede eliminar más fácilmente la posible oposición entre el interés privado del lucro y los intereses públicos del tráfico postal. El Estado ofrece también las mayores garantías por lo que respecta al secreto de la correspondencia. Además, cuanto más se desarrolla el tráfico internacional, tanto más necesarios son los tratados entre los diferentes países por lo que respecta a la unificación del servicio del correo y estos tratados no podrían concertarlos las empresas privadas o lucharían para ello con graves dificultades que requerirían la ayuda del propio Estado.

Lo mismo puede decirse respecto del *telégrafo*. Pero aquí se trata de organizar el monopolio en forma que no se dificulte el tendido de corrientes eléctricas que puedan hacer los particulares, para fines industriales, y de que no se impida el establecimiento de líneas telegráficas que sirvan exclusivamente a las necesidades de su poseedor.

También por lo que respecta a los *teléfonos* es mejor que se hallen en poder del Estado. La unión del telégrafo con el teléfono satisface mejor las necesidades del tráfico abaratando el servicio, pues una gran parte de los establecimientos, centrales y líneas necesarias para la explotación del telégrafo pueden aplicarse al mismo tiempo al teléfono.

§ 55. Por lo que respecta a la cuantía de los *rendimientos financieros* se justifica que los ingresos no solamente cubran los gastos normales y corrientes de la explotación más los de intereses y amortización del capital, sino también el que proporcionen un superávit. Frente a la pretensión, reiteradamente formulada, de que el Estado debe observar por lo que respecta al correo el principio puro de la tasa, esto es, renunciar a todo superávit y aun al interés y amortización del capital empleado en este medio de tráfico, se hace valer la consideración de que el carácter educador de esta institución, la llamada misión cultural del correo, se valora con mucho exceso, no pudiendo equipararse las prestaciones del correo con las de la enseñanza elemental, la administración de justicia, etc. La prestación gratuita del servicio del correo, o su explotación con pérdidas, implicaría la elevación de los impuestos y, por tanto, conduciría a un desigual

gravamen de la población, pues no cabe duda alguna que esta institución beneficia más al interés personal de algunas clases de la población que no a la generalidad. Cuanto más afecten los servicios de correos a los intereses personales y mercantiles de los particulares, tanto más se justifica el realzar el punto de vista lucrativo por lo que respecta al precio de los servicios en cuestión. Por los mismos motivos se justifica fundamentalmente la tendencia a obtener superávits en la explotación de los telégrafos y teléfonos. De un modo especial puede aplicarse tal norma cuando se trata del tráfico postal de paquetes y personas, pues estos servicios se explotan por el Estado, no en interés general del tráfico, sino con el fin de lograr la más completa utilización de las instituciones postales. Pero el propio interés del Estado, bien entendido, le incitará a reducir las tarifas para facilitar la mayor utilización de los correos y telégrafos, en tanto en cuanto el aumento del tráfico no implique un mayor aumento relativo de los gastos. Este punto de vista se ha tenido en cuenta en las reformas de las tarifas elaboradas a partir de Rowland Hill.

Según el Anuario de Estadística del Imperio alemán de 1915, en 1912 los ingresos por correos, telégrafos y teléfonos fueron, en los Estados que a continuación se indican, los siguientes (en millones de pesetas):

	Ingresos	Gastos	Superávit
Francia	390,9	353,0	+ 37,9
Gran Bretaña e Irlanda	802,1	665,3	+ 136,7
Italia	128,1	102,4	+ 15,7
Austria	220,9	221,3	— 0,3
Estados Unidos	1.287,5	1.287,7	— 9,2

Dada la distinta organización administrativa y el que en unos Estados se consideran como gastos ordinarios los que en otros se incluyen entre los extraordinarios, no son directamente comparables esas cifras.

En la mayor parte de los Estados la administración de correos está unida a la de telégrafos de modo que no es siempre posible especificar los productos de ambas fuentes. Pero es lo más probable que la administración de telégrafos salde con déficit. Esto ocurría en el territorio postal alemán, donde hasta el año 1875 se separaba la administración de correos de la de telégrafos, pudiéndose en esta comprobar el déficit hasta esa fecha. Los teléfonos parecían ser más rentables que los telégrafos.

En el Imperio alemán existía la llamada *obligación postal* — *Postzwang* — (es decir, la obligación por parte de la administración de correos de efectuar un servicio), solamente por las cartas cerradas y los

periódicos políticos que se publicasen más de una vez a la semana, y en tanto se tratase del tráfico remunerado entre lugares donde hubiese oficina de correos (ley de 28 de octubre de 1871). Desde la ley de 20 de diciembre de 1899 se somete todo el tráfico remunerado de cartas, incluso el tráfico local, al régimen de la obligación postal. En algunos Estados, especialmente en Baviera, se han establecido recientemente líneas postales servidas con aparatos de motor mecánico (automóviles, etc.). En algunos Estados (Francia, Gran Bretaña, Italia, Bélgica, Holanda, Rusia) rige la obligación postal para las cartas abiertas y para las tarjetas postales. Por lo que respecta a los periódicos, la obligación postal se establece con carácter general o limitada solamente para los periódicos políticos; en Austria y Francia, por ejemplo, tiene un carácter de generalidad. En algunos países rige también la obligación postal para los sobres monederos, papeles de negocios y paquetes hasta un cierto peso, etc. Suiza es quien tiene el más amplio régimen de obligación postal.

Por lo que respecta al *telégrafo* y al *teléfono*, en Alemania, según la ley de 6 de abril de 1882, el imperio tiene el derecho exclusivo de establecerlos y explotarlos para el tráfico de noticias. En casi todos los Estados (Norteamérica es una excepción) los telégrafos funcionan como institución del Estado.

Rendimientos financieros: *Imperio alemán* (excluido Baviera y Wurtemberg) para 1913 ascendieron los ingresos brutos a 833,3 millones de marcos, los gastos ordinarios a 13,5 y los gastos por una sola vez a 30,2, con lo que el superávit fué de 89,7 millones. De ello hay que deducir los gastos en el presupuesto extraordinario: 34,5. Entre los gastos se incluyen todos los sueldos y pensiones, etc., pero no amortizaciones de material. No se deducen como gastos las prestaciones que al correo le hacen los ferrocarriles y que se estima originan a éstos un gasto de 36,5 millones.

Por ley de 26 de junio de 1916 se recargaron las tasas de correos y telégrafos a modo de un impuesto extraordinario.

Desde 1.º de junio de 1920 han pasado al imperio los correos de Baviera y Wurtemberg. Ya antes todas las administraciones de correos procuraron elevar las tarifas para acomodarlas a la desvaloración del dinero y al aumento de gastos de esas administraciones. En el año 1920, el coeficiente de explotación, esto es, la relación de los gastos con los ingresos, fué del 163 por 100; en 1921, del 136 por 100. En 1.º de enero de 1922 y después de diversos aumentos de tarifas, éstas eran para cartas y postales el 2.400 por 100 de la tarifa de antes de la guerra, para paquetes el 2.600 por 100, para telegramas el 2.900 por 100, para teléfonos — término medio — el 1.600 por 100. Se tiende a reducir los gastos por la disminución de personal y por una ley de jornada de trabajo que como para los ferrocarriles armonice la jornada de ocho horas a las especiales condiciones de estas empresas. También se piensa reducir los gastos sustituyendo la energía humana por máquinas y con otras mejoras técnicas, con cuyas medidas se espera que en 1922 se restablecerá el equilibrio entre ingresos y gastos.

España.— El servicio de *Correos*, encomendado antes a otros ministerios, depende del de Gobernación desde el año 1847. El giro postal se estableció en virtud de la autorización concedida por la ley de presupuestos de 29 de diciembre de 1910; el Reglamento vigente es de 10 de julio de 1923.

En 1923 los ingresos brutos fueron de 74,6 millones de pesetas (de ellos 71,7 por venta de sellos, y 2,1 por beneficios del giro postal) y los gastos de 57,4.

En cambio, los *telégrafos* se explotan con déficit, pues los ingresos fueron de 25,1 millones y los gastos de 48,8. En 1923 existían 3.394 estaciones, con una longitud de líneas de 55.414 kilómetros, habiéndose curzado 14,6 millones de despachos.

Los siguientes datos dan idea de la importancia del correo en algunos Estados de la *América del Sur* por comparación con otros europeos:

	Oficinas de correos	Personal	Cartas	Postales	Número de giros postales en miles
			Transportadas en millones		
España.....	11.412	24.198	283,7	17,6	?
Portugal	7.896	84.475 (1)	63,0	16,6	848
Italia.....	11.537	55.566	656,6	348,4	28.855
Alemania.....	34.055	430.967 (1)	2.163,4	896,5	45.829
Argentina.....	3.592	17.395 (2)	567,2	16,8	2.735
Méjico.....	2.614	6.336	48,4	1,9	678
Perú.....	745	3.028	16,7	1,2	16

Bibliografía.—*Stephan*, «Geschichte der preussischen Post», Berlín, 1859. — *Hartmann*, «Entwicklungsgeschichte der Posten von den aeltsten Zeiten bis zur Gegenwart», Leipzig, 1868. — *G. Schoettle*, «Der Telegraph in administrative und finanzieller Hinsicht», Stuttgart, 1883. — *H. Schweighofer*, «Die Grundlagen der Preisbildung im elektrischen Nachrichtenverkehr», Munich, 1902. — *Poppe*, «Die finanziellen Beziehungen zwischen Post und Eisenbahn in Deutschland», Berlín, 1911. — *Cayetano Alcázar*, «Historia del correo en América», Madrid, 1920.

§ 56. B. *Los ferrocarriles.* — También para los ferrocarriles se ha discutido frecuentemente la cuestión de si es preferible la explotación por el Estado o por empresas privadas. Y aun cuando, actualmente, en distintos Estados existe en la práctica el primer sistema, con lo que la disputa ha perdido mucho de su primitiva violencia, no se han amortiguado aún todos los contrastes. Natural-

(1) Incluidos telégrafos y teléfonos.

(2) Incluido telégrafos.

mente, los argumentos en pro o en contra no pueden apoyarse principal o exclusivamente sobre consideraciones financieras, sino que deben basarse en la naturaleza especial de este medio de tráfico.

No puede dudarse que, al menos en los Estados más desarrollados, la empresa privada en forma de sociedad por acciones está en situación de satisfacer las necesidades de ferrocarriles. Pero los experimentos hechos con las empresas privadas justifican la duda de si éstas son adecuadas para satisfacer también los intereses generales y públicos que tan gran importancia tienen en los ferrocarriles.

El tráfico, en sí, exige, para satisfacer los intereses de la generalidad, una intervención muy intensiva del poder público. Al establecer un ferrocarril, el Estado presta a las sociedades particulares su poder mediante el derecho de expropiación forzosa, sin el cual muchas líneas no hubieran podido establecerse, o lo habrían hecho con un gasto desproporcionado. Durante la explotación del ferrocarril el Estado tiene que prestarle amplia protección policíaca para mantener el orden y la seguridad, y para impedir que el público sea explotado por las empresas el Estado tiene que reservarse el derecho de control, de examen y aprobación de las tarifas, así como la fijación de las normas para su establecimiento, aplicación y sustitución, en su caso. El Estado debe dar normas sobre las condiciones que ha de reunir el material, las reguladoras del transporte y responsabilidad de las compañías, y debe regular las relaciones internacionales. Tiene que velar, en fin, para que se satisfagan cumplidamente las exigencias de la administración militar, principalmente en caso de movilización de los ejércitos. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias cabe preguntarse si no es más conveniente que los ferrocarriles se hallen en poder del propio Estado.

A la respuesta afirmativa nos inclinamos aún más si se tiene en cuenta que, a pesar de tales intervenciones del poder público, no se logra con el régimen de empresas privadas el pleno reconocimiento y satisfacción de las exigencias que se derivan del carácter público de estos medios de tráfico. El interés primordial para las empresas privadas consiste, naturalmente, en obtener el mayor dividendo posible. Y sólo atienden a las exigencias del interés general mientras no se lesionan con ello sus dividendos o cuando a ello les obliga la competencia o el poder público. Ciertamente que tratándose de ferrocarriles no puede hablarse de libre competencia sino de un modo muy condicionado; y el poder público, como enseña la experiencia, no está en todo mo-

mento en situación de lograr que grandes y poderosas empresas privadas reconozcan las exigencias del interés general sometién-dose a los mismos.

El sistema de ferrocarriles privados ofrece aún otros inconvenientes. La empresa privada, en armonía con su fin de lucro, sólo construirá aquellas líneas que prometan un buen rendimiento. Al empezar a construirse la red de ferrocarriles seguramente serán también tales líneas las más convenientes al interés general. Pero el interés público exige, tanto más cuanto más tiempo transcurra, que se incluyan en la red aquellos lugares que no ofrecen la renta suficiente a la especulación privada, y, en general, que el plan de la red y su progresiva ejecución se acomoden a un programa. Si el Estado desea que las sociedades privadas construyan las líneas con arreglo a un plan determinado que no promete el mayor beneficio posible, o que se suplan las lagunas de la primitiva red por la construcción de líneas accesorias poco rentables, tendrá que conceder a esas empresas amplio apoyo en forma de subvenciones y garantía de interés, o tendrá que construir el propio Estado las líneas menos productivas, pero necesarias por motivos económicos, o tomárselas a las empresas privadas pagándolas en todo caso con los medios que suministren los ciudadanos y sin que el Estado participe en tal caso en las ganancias que proporcionen las líneas más productivas.

La competencia de las compañías de ferrocarriles entre sí, de la cual se podría esperar una regulación de los precios de transporte favorable a la generalidad, solamente puede darse cuando dos o más líneas que se hallen en distintas manos enlacen los mismos lugares, y esa competencia no es raro que termine con convenios o coaliciones y fusiones de las empresas en un principio en competencia. Una explotación racional de estas instituciones de tráfico que satisfaga al interés público, la mayor parte de las veces no se concibe más que con cierta centralización. Con una extensa red de ferrocarriles, el servicio de explotación por varias administraciones autónomas hará imposible la plena utilización de la capacidad de prestación de la red y determinará un notable aumento de gastos y, por consiguiente, el encarecimiento del transporte, la lentitud del mismo, etc. Preseindiendo de que no es raro que las compañías privadas se aseguren jurídicamente el monopolio para sus líneas, el impulso al monopolio, immanente a todo medio de tráfico intensivo, se realza de un modo específico en los ferrocarriles. En poder de una compañía privada, un monopolio tan amplio es altamente perjudicial, pues cuanto mayor

sea la importancia de la compañía tanto más poderosa será su influencia sobre el parlamento y la prensa.

Por otra parte, no se puede negar que la construcción de ferrocarriles por el sistema privado no es uniforme y se efectúa a saltos, pues las sociedades por acciones dependen, más que el Estado, de la situación del mercado monetario; de aquí que sólo se construyan los ferrocarriles en épocas de superávit de capital y de coyuntura favorable, mientras que al Estado le afectan mucho menos las oscilaciones de la vida económica. También se ha apelado, como argumento en contra del sistema de ferrocarriles privados, al hecho de que las acciones de compañías privadas son objeto de juegos de bolsa y agiotaje.

Por último, la cuestión de quién está más capacitado para la construcción y explotación de los ferrocarriles, si el Estado o la empresa privada, carece propiamente de contenido. Es, en efecto, evidente que la empresa individual privada ofrece muchas ventajas sobre la empresa pública, pero, en cuestiones de ferrocarriles, no se trata de empresas individuales, sino de sociedades por acciones que, a diferencia de aquéllas, ofrecen, en muchos puntos, análogos inconvenientes a los que ofrece la administración y explotación por el Estado.

En resumen, se puede decir que en un Estado bien organizado, con una burocracia competente, es más recomendable el sistema de ferrocarriles del Estado. Con ello no se quiere decir que haya que excluir en absoluto los ferrocarriles privados. Aun allí donde impera el sistema de ferrocarriles del Estado no se debe impedir la actuación de las empresas privadas, caso de que éstas estén dispuestas a suplir las lagunas de aquél, pues en tales casos el gobierno debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la satisfacción del interés público sin perjudicar los intereses de la administración financiera.

El sistema puro de ferrocarriles privados existe aún, entre los Estados europeos, en la *Gran Bretaña*, y aunque no faltan quejas contra el mismo, los repetidos ensayos de tránsito al sistema de ferrocarriles de Estado han fracasado por la oposición de poderosas compañías y por consideraciones políticas. Los ferrocarriles irlandeses se han construido con subvenciones del Estado. En Inglaterra misma desde 1898, se han concedido subsidios para la construcción de ferrocarriles de vía estrecha. En las colonias inglesas existen numerosos ferrocarriles de Estado y ferrocarriles privados con subsidios del Estado.

En *Suiza*, donde se manifestaron fuertemente los inconvenientes del sistema de ferrocarriles privados, se ha logrado, a partir de la ley

federal de 15 de octubre de 1897, la compra por el Estado de las cinco grandes compañías.

En los *Estados Unidos*, donde solamente existen ferrocarriles privados, amenaza la fusión de los mismos en unas pocas empresas gigantescas. La ley de 4 de febrero de 1887 que creó el Negociado federal del tráfico, no ha logrado, hasta ahora, regular satisfactoriamente la cuestión de las tarifas.

También en *Francia* domina el sistema de ferrocarriles privados, excepción de una pequeña red de ferrocarriles de Estado, ejercida por cinco compañías sin competencia, puede decirse, en sus respectivas líneas. El Estado ha concedido y concede importantes subsidios a las compañías en forma de garantía de interés y de subvenciones y se ha reservado el derecho de reversión de las líneas, que vencerá a mediados de este siglo. Desde 1878 se construyeron, en números redondos, 3.000 kilómetros de ferrocarriles de Estado; en 1908 compró la red del Oeste, de modo que la red de ferrocarriles del Estado es de unos 9.300 kilómetros — sin incluir los 1.800 de Alsacia-Lorena — de los 51.000 de la red general.

En *Italia* pertenecen al Estado la mayor parte de los ferrocarriles, que se arrendan por sesenta años a compañías privadas. Pero por las leyes de 7 de julio de 1902 y de 22 de abril de 1905 se encargó el Estado desde 1.º de julio de 1905 de la explotación y administración de las redes mediterránea, adriática y siciliana.

En la antigua *Austria* los ferrocarriles han tenido una evolución desafortunada. Al principio sólo existían ferrocarriles privados; pero desde 1840 construye el propio Estado los ferrocarriles, aunque por la presión de la situación financiera vende las líneas al *Credit mobilier francés*. A pesar de los subsidios financieros fracasa el sistema privado y desde fines del decenio de 1870 se tiende a la nacionalización de los ferrocarriles, con lo que al comenzar la guerra europea se hallaban en manos del Estado unos 18.200 kilómetros de ferrocarriles de los 27.000 de la red total.

Rusia sigue desde 1880 una enérgica política ferroviaria.

En *Prusia* dominó al principio casi exclusivamente el sistema de ferrocarriles privados; en 1866 toma a su cargo los ferrocarriles de los Estados anexados. Desde 1880 comienza una enérgica política ferroviaria en virtud de la cual el Estado compró numerosas líneas en forma que a fines de marzo de 1913 los ferrocarriles de la comunidad financiera ferroviaria de Prusia-Hessen ascendían a 22.288 kilómetros de ferrocarriles principales y 16.509 kilómetros de líneas accesorias, existiendo solamente en poder de compañías privadas 172 kilómetros y 2.036 kilómetros, respectivamente.

En *Sajonia*, *Wurtemberg* y *Baden* casi domina el sistema de ferrocarriles de Estado. En *Baviera* la red de ferrocarriles del Estado era en 1917 de 8.530 kilómetros (de ellos, 4.912 kilómetros de ferrocarriles principales) y la red de ferrocarriles privados de 277 kilómetros.

De los 61.159 kilómetros de los ferrocarriles alemanes de ancho normal, estaban en el año de 1913 en poder o en administración del Estado

57.506 kilómetros. Según la nueva constitución del imperio alemán, todos los ferrocarriles tenían que transferirse al Reich antes del 1.º de abril de 1921, y, en efecto, desde el 1.º de junio de 1920 todos están en sus manos.

España.— Rige en España el sistema puro de ferrocarriles privados. De toda la red, sólo 240 kilómetros son propiedad del Estado, y esto por circunstancias especiales.

En el importante informe de 2 de noviembre de 1844, sólo por consideraciones prácticas, de momento, se recomienda el régimen de concesiones. Basándose aparentemente en ese informe, la R. O. de 31 de diciembre de 1844 dictó las primeras reglas para la concesión de ferrocarriles y estableció el pliego de condiciones correspondiente. Después, en 3 de junio de 1855, se dicta la ley general de ferrocarriles, con arreglo a la cual se construye casi la mitad de nuestra red y las líneas más importantes (concesiones por un máximo de 99 años). La ley de bases de 14 de noviembre de 1868 considera el ferrocarril como una industria particular y establece el régimen de concesiones a perpetuidad, con arreglo al cual se construyen unos 800 kilómetros de nuestra red. La ley de ferrocarriles vigente es la de 23 de noviembre de 1877 y Reglamento de 24 de mayo de 1878.

Los *Estados Centroamericanos* poseen ferrocarriles privados cuyo tráfico y evolución financiera está seriamente influida por los ferrocarriles de los Estados Unidos. *Méjico* se ha asegurado la influencia en la administración de los ferrocarriles por la adquisición de la mayoría de las acciones de las principales compañías.

En *Chile* impera el sistema de ferrocarriles de Estado. El 70 por 100 de la red se halla en poder del Estado. En el *Brasil*, el 58 por 100 de la red de ferrocarriles se halla en poder de la Unión; el 24 por 100 en poder de los Estados, y sólo el 17 por 100 son ferrocarriles privados. En la *Argentina*, en cambio, sólo pertenecen al Estado el 20 por 100 de la red total. *Bolivia*, *Ecuador*, *Venezuela* y *Colombia* sólo tienen ferrocarriles privados, construídos en parte con capital inglés y americano.

El cuadro de la página siguiente da idea de la importancia y desarrollo de los ferrocarriles en los distintos países.

§ 57. De las consideraciones a que acabamos de referirnos se desprende que las explotaciones de los ferrocarriles del Estado debe hacerse, racionalmente, por la propia administración del Estado. Pero no es tan sencilla la cuestión relativa a los puntos de vista financieros que deben imperar en la explotación de los ferrocarriles. Cuando éstos se hallan en manos de compañías privadas son medios adquisitivos para la obtención del mayor producto neto posible; pero cuando están en poder del Estado, por la naturaleza especial de todas las instituciones lucrativas del Estado, hay que procurar establecer un equilibrio entre la as-

LONGITUD DE LA RED FERROVIARIA EN KILÓMETROS

	1870	1880	1890	1900	1910	1913	1922	1913	
								Por 100 km ² de superficie	Por 10.000 habitantes
Alemania.....	19.575	33.838	42.869	51.391	61.209	63.730	57.652	11,8	9,5
Francia.....	17.931	26.189	36.895	42.827	49.395	51.188	53.361	9,5	13,0
Gran Bretaña e Irlanda.....	24.999	28.854	32.297	35.186	37.579	37.717	39.262	12,0	8,3
España.....	5.475	7.481	9.878	13.357	14.994	15.350	15.520	3,1	8,2
Italia.....	6.134	8.715	12.907	15.787	16.960	17.634	20.118	6,1	5,1
Portugal.....	714	1.150	2.149	2.376	2.909	2.983	3.427	3,2	5,5
Méjico.....	349	1.120	9.800	14.573	24.559	25.492	26.462	1,3	17,5
Venezuela.....	38	113	800	1.020	1.020	1.020	1.062	0,1	4,2
Perú.....	411	1.852	1.667	1.067	2.550	2.766	3.200	0,2	5,8
Chile.....	732	1.800	3.100	4.586	5.675	6.370	8.531	0,8	19,2
Brasil.....	691	3.200	9.500	14.798	21.370	24.985	30.101	0,3	10,0
Argentina.....	732	2.273	9.800	16.369	28.636	33.215	37.266	1,2	67,9

piración a obtener el mayor rendimiento financiero y la defensa del interés público. Y cómo pueda lograrse este equilibrio no se puede decir de un modo general. En la actualidad se estima que ni puede renunciarse en absoluto al fin lucrativo ni puede tenerse en cuenta de un modo exclusivo el aspecto puramente fiscal. Lo primero lo impiden los enormes gastos que causan la construcción y explotación de los ferrocarriles, así como el hecho de que los servicios que prestan benefician a los particulares de tan distinto modo que parece indicada la aplicación del principio de la prestación y la contraprestación. Lo segundo lo impide la función pública de los medios de tráfico, que justamente por estar éstos en poder del Estado requiere que aquélla se satisfaga del modo más cumplido. También merece tenerse en cuenta el punto de vista de que cuanto mayores sean los ingresos netos que proporcionen los ferrocarriles tanto más se reducirá la carga tributaria.

En todo caso será permitida la explotación con déficit, cuando de otro modo sea de temer un perjuicio para los intereses generales del tráfico. Bien entendido que, al decir esto, no nos referimos a cada línea en particular sino a la explotación de la total red ferroviaria. Por lo demás, la cuantía de los rendimientos financieros se determina por las mismas circunstancias que determinan también el grado de rentabilidad de los ferrocarriles privados, es a saber, el coste por kilómetro del ferrocarril, la elección de las líneas y la frecuencia de su utilización, la organización de la administración y del servicio de transporte, la cuantía del

precio de compra, cuando se trate de ferrocarriles adquiridos por tal título a empresas privadas, los gastos de explotación, y los de interés y amortización del capital. No hay que olvidar que las tarifas elevadas no siempre van acompañadas de mayores ingresos. Tarifas más reducidas pueden dar a veces mayores rendimientos si con ello se intensifica el tráfico y se facilita la mejor utilización del capital de producción y de explotación. Por lo demás, un cuidadoso estudio de las necesidades del tráfico de personas y mercancías, de la producción y el comercio, impedirá que la administración de los ferrocarriles exagere la nota fiscal.

Por lo que respecta a los productos netos de la explotación de los ferrocarriles (superávit sobre los gastos de explotación e interés del capital) se plantea la cuestión de si deben destinarse a satisfacer los fines generales del Estado o los especiales de los propios ferrocarriles: ampliación de la red, amortización de la deuda ferroviaria, dotación de fondos de compensación, etc. Esta cuestión no puede resolverse en términos generales, sino teniendo en cuenta la situación económica y financiera de cada país. Parece adecuado destinar una parte, al menos, del superávit para fines propios de los ferrocarriles, especialmente en la constitución de fondos de compensación por medio de los cuales se compensen los menores rendimientos de los años desfavorables, con lo cual se pueden disminuir las oscilaciones de los ingresos por ferrocarriles en los presupuestos del Estado.

El capital de colocación de los *ferrocarriles prusianos* importaba 11.633 millones de marcos en el año de 1912; el capital de la deuda ferroviaria, 7.428 millones. Por lo que respecta a los superávits de la explotación ferroviaria, la ley de 27 de marzo de 1882 determina que se emplearán: 1.º en el pago del interés del capital de la deuda ferroviaria; 2.º, en nivelar el déficit del presupuesto del Estado, que en otro caso habría de cubrirse por medio del empréstito, sin que para esto se pueda destinar una suma superior a 2,2 millones de marcos; 3.º, en la amortización del capital de la deuda ferroviaria en la cuantía del 0,75 por 100 del superávit. La aspiración de esta ley de asegurar el interés y la amortización regular del capital de la deuda ferroviaria e impedir que en los presupuestos del Estado se produzcan grandes alteraciones por las fluctuaciones de esta fuente de ingresos, no se ha conseguido de un modo satisfactorio. Para lograr lo primero, la ley de 8 de marzo de 1897 prescribe la amortización uniforme de la deuda del Estado; y para impedir lo último, la ley de 3 de mayo de 1903 preceptúa la constitución de un fondo de compensación en la administración de los ferrocarriles. Pero tampoco bastó esto, y en 1910 se determinó que del superávit se destinaría para gastos extraor-

dinarios de los ferrocarriles el 1,15 por 100 del capital de colocación y del resto del superávit el 2,1 por 100 se destinaría a nutrir las cajas del Estado como ingresos de éste, destinándose el resto del superávit al fondo de compensación. Pero a principios de 1915 estaba casi agotado este fondo.

Los resultados financieros de los ferrocarriles prusianos para el año 1912 fueron, en miles de marcos:

a) Ingresos.....	2.501.452
De ellos, por el tráfico de personas.....	690.966
Por el de mercancías.....	1.649.807
b) Gastos.....	1.658.351
c) Superávit de los ingresos.....	843.101
d) Superávit en tanto por ciento del capital de colocación.....	7,17

En *Baviera* la situación financiera de los ferrocarriles del Estado es la siguiente. en millones de marcos:

Ingresos en el año	1907	1909	1912	1914
Por tráfico de personas y paquetes.	59,6	77,7	93,6	80,5
Por tráfico de mercancías.....	134,8	165,1	189,3	174,7
Por otros conceptos.....	18,8	23,6	30,1	28,0
Total.....	213,2	266,4	313,0	283,2
Gastos de personal.....	72,8	102,0	118,3	121,0
Gastos de material.....	80,2	78,5	80,8	79,0
Total.....	153,0	180,5	199,1	200,0
Superávit de explotación.....	60,2	67,3	93,9	67,7
Servicio de intereses.....	48,4	66,2	73,5	75,1
Pensiones.....	8,7	9,8	(1)	(1)
Superávit neto.....	3,1	-8,7	20,4	-10,5
Coefficiente de explotación.....	71,8	74,7	70,0	76,0
Capital de colocación.....	1.759,7	2.092,1	2.216,5	2.316,4
Interés del mismo en tanto por ciento.....	3,4	3,2	3,0	2,94
Deuda ferroviaria.....	1.513,4	1.843,5	1.940,7	1.972,9

Se ve, pues, que aunque en el año 1909 aumentaron los ingresos, se cierra el ejercicio con un déficit de 8,7 millones. El coeficiente de explotación, es decir, la relación de los gastos con los ingresos, se había elevado al 76 por 100. La causa del déficit fué el crecimiento de los gastos de personal y en menor grado el aumento por carga de intereses. En 1912 mejora la situación y aun más en 1917, año en que los ingresos fueron de

(1) Desde 1912 las pensiones de retiro (14,9 millones) se incluyen entre los gastos de explotación.

330,7 millones, los gastos de 266,1, el superávit de 114,6, de los cuales se destinaron 70,7 para intereses y 4,4 para amortización. El coeficiente de explotación fué de 70,7.

Para los demás grandes Estados de Alemania la situación en 1913 era la siguiente:

	Producto bruto en millones de marcos	Producto neto en millones de marcos
Imperio alemán.....	153,78	45,54
Sajonia.....	192,90	44,61
Wurtemberg.....	94,58	24,27
Baden.....	116,01	29,87
Hessen.....	52,98	16,96
Mecklemburgo-Schwerin.....	21,74	4,27
Oldenburg.....	22,90	3,59

De las cifras anteriores del producto neto no se han deducido los gastos por interés de la deuda ferroviaria ni la carga de pensiones al personal.

Con la guerra se recargaron las tarifas ferroviarias con impuestos en beneficio del imperio.

Durante la guerra, y más aún a consecuencia de la revolución, los ferrocarriles liquidaron con déficits de importancia: en Baviera de 600 millones y en toda Alemania, el año 1919—incluido el déficit del correo,— de 15.000 millones, déficit ocasionado por la elevación de sueldos y salarios y por los precios del material. Al incautarse el imperio de los ferrocarriles de los países — Estados — la situación en su aspecto económico y financiero era en extremo desfavorable. Consecuencia de la guerra, el material, principalmente los vagones, estaba destruido o deteriorado; la enorme cuantía de locomotoras y vagones cedidos a los Estados enemigos (a que obligaba el tratado de cesación de hostilidades); en fin, la reducción del tráfico consecuencia de ese hecho y de la crisis económica, redujeron extraordinariamente los ingresos de los ferrocarriles. El restablecimiento del material, aun limitado a lo más preciso, causó enormes gastos que se calculan en miles de millones, debidos a la elevación del coste del material, a la jornada de ocho horas, al aumento de los salarios, al inevitable aumento del personal por consecuencia de la desmovilización, al encarecimiento de la explotación por el mayor precio del carbón, etc. El coeficiente de explotación ascendió en 1920 al 173 por 100. En 1921 y después en 1922 se aumentaron las tarifas, cuya cuantía es ahora para el tráfico de viajeros de catorce a dieciocho veces mayor que la de antes de la guerra y para el tráfico de mercancías treinta y una veces mayor. En 1921 el coeficiente de explotación fué de 121 por 100; los ingresos, de 45,1; los gastos, de 52; el déficit, de 6,9 mil millones de marcos. Pero como el aumento de los ingresos por sí sólo no puede lograr a la larga la nivelación del déficit, hay necesidad de reducir los gastos. Y así se ha dis-

minuido algo el personal y se disminuirá el consumo de carbón con la introducción del sistema de primas por ahorro del combustible. La administración ferroviaria confiaba en poder restablecer el equilibrio de ingresos y gastos en el ejercicio de 1922.

En España, los ferrocarriles en poder de compañías privadas, como se ha dicho, no son fuentes de ingresos directos para el Tesoro. La cantidad total satisfecha por éste en subvenciones y otros auxilios directos desde que se otorgó la primera concesión se aproxima a los mil millones de pesetas. Entre los auxilios directos suministrados por el Estado, el régimen de subvenciones y el de garantía de interés son los que casi exclusivamente se han aplicado en España. La ley de 20 de febrero de 1850 autorizó al gobierno para garantizar a las empresas un 7 por 100 de interés, entregándose a las empresas obligaciones especiales emitidas a este objeto. La ley del 1.º de marzo de 1861 marca ya el abandono del sistema de garantía por el de subvenciones bajo cuyo régimen se desarrolla toda la construcción de la red principal. Vuelve a iniciarse el sistema de garantía con la construcción de los ferrocarriles secundarios para volver a inclinarse, con el proyecto de 1916, al régimen de subvenciones, aunque simultaneando con el de garantía.

La guerra contribuyó también en España a agudizar la situación financiera de las compañías.

Basándose en parte en el concienzudo proyecto de Ordenación ferroviaria elaborado en tiempos del gobierno de don Antonio Maura, y que tendía a resolver el llamado problema ferroviario español en sus aspectos fundamentales, se ha promulgado el R. D.-ley de 12 de julio de 1924.

Con arreglo a esta disposición, hoy en plan de ejecución, el Estado podrá agrupar las líneas en forma que la red se acomode a las conveniencias nacionales. El Estado, en colaboración con las compañías, o uno y otras, construirán nuevas líneas y ampliarán y mejorarán las actuales. Se constituirá así una comunidad de bienes integrada por el valor real y actual de los establecimientos de los concesionarios y las aportaciones del Estado, como medio para preparar una estatificación gradual de los ferrocarriles. Esa valoración constituye por sí un serio problema, y del modo como se haga en la práctica dependerá en gran parte toda la política ferroviaria española. Para la distribución de productos de las explotaciones se dan normas distintas según se trate de empresas de activo saneado o no. Se crea la «Caja ferroviaria del Estado» y se autoriza la creación de una deuda especial que se denominará «Deuda ferroviaria amortizable del Estado». Y a más de fijar normas para revisar la legislación de ferrocarriles, se establecen las reguladoras del régimen de tarifas en sus períodos transitorio, provisional y definitivo, y por último se regula el rescate de las concesiones.

Bibliografía. — *E. Sax*, «Die Verkehrsmittel», dos tomos, Viena, 1879. — *Cohn*, «Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik», dos tomos, Leipzig, 1874. — *Schreiber*, «Die Eisenbahnen als öffentliche Verkehrseinrichtungen», Viena, 1887. — *Schmeidler* Geschichte des deuts-

chen Eisenbahnwesens», dos tomos, Leipzig, 1874-5. — *A. v. d. Leyen*, «Die Finanz- und Verkehrs-politiz der nordamerikanischen Eisenbahnen», segunda edición, Berlín, 1895. — *V. Kaufmann*, «Die Eisenbahnpolitik Frankreichs», dos tomos, Stuttgart, 1890. — *Pratt*, «American railways», Nueva York, 1903. — *V. d. Borgh*, «Das Verkehrswesen», Leipzig, 1894. — *Cauer*, «Betrieb und Verkehr der preussischen Staatsbahnen», Berlín, 1897 y 1903. — *Ulrich*, «Preussische Verkehrspolitik und Staatsfinanzen», Berlín, 1909. — *Alberty*, «Der Uebergang zum Staatsbahnsystem in Preussen», Jena, 1911. — *Marggraf*, «Die K. bayer. Staatsbahnen in geschichtlicher und Statistischer Beziehung», Munich, 1894. — *Kirchhoff*, «Vereinheitlichung des deutschen Eisenbahnwesens», Stuttgart, 1913. — *Kirchoff*, «Die Reichsbahn», Stuttgart, 1917. — *R. Passow*, «Die Bilanz der preuss. Staatsbahnen», Stuttgart, 1916. — *Eduardo Maristany*, «La conferencia ferroviaria de 1905», seis tomos, Barcelona, 1907. — «Elementos para el estudio del problema ferroviario en España», recopilados bajo la dirección de *Francisco de A. Cambó y Batlle*, seis tomos, Madrid, 1918.
